



El sector público español. Efectos de las políticas de la Unión Europea

Matilde Alonso Pérez, Elies Furio Blasco

► To cite this version:

Matilde Alonso Pérez, Elies Furio Blasco. El sector público español. Efectos de las políticas de la Unión Europea. 2004, pp.32. halshs-00765737

HAL Id: halshs-00765737

<https://shs.hal.science/halshs-00765737>

Submitted on 16 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

El sector público español. Efectos de las políticas de la Unión Europea

Matilde Alonso Pérez

Elies Furio Blasco

Universidad Lyon 2 y Lyon 3

2004

1. Introducción

Las transformaciones experimentadas por España a partir del Plan de estabilización Económica de 1959 han alterado la realidad de su economía pero también, y de una manera importante, la de su sector público. De hecho, la modernización económica exigía una racionalización de la parte de la acción del Estado. El reto del nuevo sector público era tanto cuantitativo como cualitativo. Era del todo evidente que, en muchas esferas, su dimensión resultaba claramente insuficiente para impulsar y acompañar el desarrollo social y económico del país. En particular, el Estado de Bienestar de posguerra, no siendo ni siquiera digno de ese nombre, era incapaz de responder a las necesidades y demandas de unos ciudadanos y de un proceso productivo inmerso en una dinámica de fuerte crecimiento. Al mismo tiempo, el predominio de una acción reglamentaria, carente de racionalidad económica, y la ausencia de actuaciones incitativas de los agentes privados, conducía al estrangulamiento continuo de la actividad económica.

Dada la magnitud del reto al que se enfrentaba el Estado español, su reforma estuvo marcada por las inercias, las contradicciones y la urgencia de las respuestas que tenía que ofrecer a la

ciudadanía y a la economía. Finalmente, siguiendo el modelo europeo, la economía española se convirtió en una economía mixta con un papel predominante del mercado en lo relativo a la asignación de recursos, pero con un importante sector público capaz de corregir los fallos y disfuncionalidades del mercado, de cubrir paulatinamente las demandas sociales y de orientar la economía por medio de mecanismos iniciativos.

El presente capítulo tiene el objetivo de presentar las características básicas del sector público actual, así como la evolución que conduce a la situación actual. En primer lugar, se abordan las diferentes etapas de la evolución del sector público español. En segundo lugar, se describe la configuración actual del sector público español. En tercer lugar, se analiza su papel económico. En cuarto lugar, se analiza el contenido y evolución de las políticas sociales en España. Por último, se estudia el impacto y la articulación de las políticas europeas en el sector público español.

2. El sector público español: antecedentes y etapas

Para comprender el sector público español actual es necesario tener en cuenta tanto el proceso de transformación que éste ha experimentado como su origen. En 1939, la dictadura franquista se encuentra con un país empobrecido por la guerra e, internacionalmente, aislado. Este contexto, junto con la ideología nacionalista, marca la opción económica del régimen que prevalecerá hasta finales de la década de los años 50. El objetivo fundamental era garantizar los suministros internos mínimos de bienes de consumo, de bienes de equipo y de productos industriales en condiciones de autarquía. Esta opción implicó que todo el sistema productivo español se orientará hacia la cobertura del mercado interno (reducido por la demografía y, sobre todo, por la renta) al margen de la competencia internacional.

En estas condiciones, el diseño del sector público adopta respecto a las funciones asistenciales, la forma de caridad pública. Hasta entrados los años 50, no se iniciará un modesto sistema de protección social. Respecto a las funciones económicas, el estado franquista es fuertemente intervencionista. Por una parte, adopta medidas proteccionistas de la producción nacional para evitar la competencia extranjera; por otra, fija los precios y pone

en marcha un sistema financiero intervenido en que los tipos de interés no responden a los costes reales de la financiación.

Cuando el funcionamiento de este sistema se hace insostenible (estrangulamiento del sector exterior y financiación inflacionista), se produce la apertura de la economía española con el Plan de Estabilización de 1959. Cuando España se inserta en la economía internacional, ésta ya está organizada, lo que limita las posibilidades de aprovechar de forma plena las ventajas que conlleva la incorporación al mercado mundial y, además, la inserción provoca una aceleración de cambios estructurales que traen consigo fuertes disfuncionalidades internas. Así, los cambios no son paulatinos sino drásticos: el éxodo rural se concentra en 10 años, la diversificación del consumo agrario se hace de forma drástica en 5 años sin tiempo para cambiar la estructura y la orientación de la producción agraria, la liberalización de las importaciones se hace de un día para otro.

Durante el periodo que va desde el Plan de Estabilización a la transición política, la configuración del sector público no cumplía en forma adecuada ninguna de las funciones que justifican su papel económico en una economía capitalista: ni realizaba una función protectora digna de tal nombre, ni redistribuía la renta de forma igualitaria, ni llevaba a cabo una oferta de bienes y servicios colectivos acorde con el grado de desarrollo económico.

La insuficiencia del sistema fiscal español de esta época queda patente si se considera que sistemáticamente el presupuesto arroja un déficit. Además, dicho déficit tiene lugar en un periodo de fuerte crecimiento económico y con valores de gasto público muy moderados respecto a las medias europeas, lo que delata que el sector público español proporciona un escaso grado de cobertura de las necesidades colectivas.

En lo que respecta a su papel como oferente de infraestructuras, de servicios colectivos, bienes públicos y otros gastos de inversión, la situación es catastrófica en el sentido que mientras que el 80% del gasto es de carácter corriente, y menos del 10% se dedica a la inversión. Además, el gasto público corriente, pese a su elevado porcentaje, no presta una función de protección y seguridad sociales. Las prestaciones son muy reducidas y el régimen general no es universal ya que no están acogidos ni la agricultura, ni los trabajadores por

cuenta propia, ni otros muchos colectivos. Medio centenar de regímenes especiales demuestran la insuficiencia del llamado régimen general.

Hay que señalar que pese al escaso peso presupuestario del sector público español, el grado de intervención del mismo era muy elevado. La mayor parte de su influencia económica se desarrollaba por cauces reglamentarios y regulatorios que trataban de suplantar al mercado como mecanismo de asignación y que, si bien no implicaban gasto público apreciable, sí creaban distorsiones adicionales sobre la economía. En este contexto, se produjeron casi simultáneamente dos sucesos de distinta naturaleza: la crisis de precios del petróleo y el final de la dictadura.

Aunque el final de toda dictadura llega siempre demasiado tarde, en el caso español esta afirmación tiene una significación muy concreta. En efecto, la transición política coincide con el desarrollo de la crisis energética. Se trata de un doble elemento diferencial de la economía española respecto a las restantes de su entorno: una situación de partida con marcadas insuficiencias y, un notable retraso en la adopción de políticas activas frente a la crisis. Habrá que esperar hasta 1977 para que empiece a aplicarse por una política clara de ajuste activo. El logro del equilibrio requiere un acuerdo entre los agentes sociales instrumentado por medio de los Pactos de la Moncloa que contienen un plan de saneamiento y reformas y que, habiendo sido firmados por los partidos políticos, cuentan, además, con el respaldo de las centrales sindicales mayoritarias.

Los aspectos de saneamiento fundamentales son: políticas monetaria y presupuestaria de contención, negociación de aumentos salariales en función de la inflación esperada, tipo de cambio realista y liberalización comercial. Algunas consecuencias fueron inmediatas: el sector exterior ofrece superávit y, a nivel interno, la inflación mejora con rapidez pasando de una situación próxima del 30% al 15%, el déficit presupuestario se incrementa (1,8% del PIB) y el crecimiento se ralentiza, lo que conduce a un aumento del paro en 3 puntos. Una política de saneamiento que constituyó una terapia de choque.

Así, las reformas estructurales contenidas en los Pactos de la Moncloa perseguían la modernización y mayor eficacia del sector público español, la ampliación de la acción del mecanismo de mercado a los ámbitos financiero y laboral, la reforma fiscal orientada con

fines de eficacia y equidad, y la reforma de la estructura productiva, posteriormente denominada “reconversión industrial”. En el campo de las reformas de las instituciones públicas, hay que señalar que los resultados fueron raquíticos. La reforma fiscal de 1977 consagró los principios de personalidad en la imposición directa y neutralidad en la indirecta, pero la puesta en práctica fue lenta y con retrocesos. La reforma de la empresa pública no se empezó hasta entrada la década de los 80. En resumen, la modernización y racionalización del sector público español fueron nulos.

A lo largo de los años 80, la estrategia seguida por la política económica de este periodo es la liberalización y ampliación del área de funcionamiento del mercado, la flexibilización del mercado de trabajo, el saneamiento del sistema financiero privado y la adaptación de los mecanismos de intervención pública a las normas comunitarias que el gobierno tenía que seguir a partir de la plena adhesión de España a la CEE en 1986. Por otro lado, la reconversión industrial fue el otro pilar de la política de saneamiento. Una operación traumática de modestos resultados que consistió en la reducción de la capacidad productiva de ciertos sectores industriales tradicionales (siderurgia, construcción naval), que implicó reducciones de plantilla, inversiones de modernización e incentivos públicos a los procesos de concentración.

En su conjunto, el interés por la estrategia seguida en materia de política económica proviene no tanto de los resultados obtenidos sino en el hecho de constituir un marco de referencia necesario para analizar y valorar las reformas del sector público económico. Uno de los rasgos que caracterizan la Hacienda española de la democracia es su crecimiento intenso que puede ser calificado incluso como verdadera explosión. En términos de PIB, la proporción que representaban los gastos no financieros era de 26,07%, en 1975, y alcanzaron el 47,25%, en 1995, y que por su magnitud requería una reforma de la administración pública para su adecuada gestión y control.

Del crecimiento que ha experimentado el conjunto del gasto no financiero, un 70% correspondió a gastos por transferencia, es decir a gastos que no tienen como contraprestación ni bienes ni servicios productivos. El 30% restante se dedica al pago de los funcionarios, que han aumentado a lo largo del periodo; y, sobre todo, a las compras de bienes y servicios, con un aumento del 128% en su proporción del PIB durante el periodo. Por otro

lado, han aumentado también los gastos destinados a lograr una mayor equidad en la distribución de la renta. Así, el crecimiento más intenso es el que refleja el gasto en prestaciones sociales económicas (pensiones y subsidios de paro) y prestaciones sociales y sanitarias. Paralelamente, los gastos destinados a la prestación de servicios públicos tradicionales (defensa, justicia y orden público) han mantenido una tónica muy estable.

Por otro lado, la Hacienda Pública española ha aumentado la presión fiscal, sobre todo en lo que se refiere a los impuestos directos sobre las familias: renta, patrimonio y cotizaciones sociales (8% del PIB), así como de los impuestos sobre el gasto: IVA (3,6% del PIB) que soportan también las familias. Igualmente, ha aumentado los impuestos empresariales, aunque en menor medida (2,4% del PIB). Los recursos de las Administraciones Públicas españolas del año 2000 presentaban el siguiente origen: 28% impuestos sobre la renta y el patrimonio; 34% cotizaciones sociales; 14% IVA; 16% otros impuestos (sobre producción y sobre productos); y, 8% otros ingresos.

El peso de los impuestos (renta y patrimonio) respecto al PIB es claramente inferior en España que en la Unión Europea (10,5% y 14,3% respectivamente, para el 2000). Una situación similar a la de Portugal y Grecia (10,8% y 10,4%, respectivamente) y muy alejada de la de los países nórdicos (Dinamarca, 28,9%; Suecia, 22,5%; y, Finlandia, 21,1%). En cambio, el peso de las cotizaciones sociales respecto al PIB de España está más próximo al promedio europeo: 13,4% frente a 14,4%. No obstante, la diferencia entre Estados Miembros es mucho menos significativa en este caso.

El crecimiento de los ingresos públicos, sobre todo por la vía de los impuestos, no permiten cubrir los gastos públicos, lo que da lugar a desequilibrios en la actividad financiera pública. De esta manera, el crecimiento del gasto público es el origen del déficit público español. Por otro lado, la acumulación de déficit públicos conlleva lógicamente a un endeudamiento creciente, que pasó en España del 13,3% del PIB, en 1975, a 66%, en 1995. Este último porcentaje es importante porque el criterio de Maastricht imponía un endeudamiento máximo del 60% del PIB y, España incumplía en esas fecha los criterios de convergencia que, finalmente, cumplió el 31 de diciembre de 1997. Así, ya en 1996, se produce un primer cambio cuantitativo en el proceso de reducción del déficit público; en 1997, el déficit será de

2,6% del PIB, lo que permite superar con holgura el requisito de convergencia de Maastricht que exigía que el déficit público no superara el 3% del PIB en ese año.

Estos avances se deben tanto a la fuerte recuperación económica de la economía española entre 1997 y 1998, a la disminución de la carga de la deuda derivada de las rebajas de los tipos de interés, a la mejora significativa en el proceso de control del gasto público, a la reducción del esfuerzo relativo en inversión pública, como a la moderación de los salarios públicos que incluyó su congelación en 1997. De esta manera el peso del gasto público en el PIB pasó de 47,2%, en 1996, a 45,6%, en 1997.

Hay que señalar que España ha sido capaz de consolidar en un periodo relativamente corto y partiendo de una situación muy deficiente un núcleo del estado del bienestar que incluye acceso universal y gratuito a la sanidad y a la enseñanza obligatoria; protección al desempleo con altas tasas de cobertura, salarios de reposición y duración; un sistema contributivo de pensiones; y, elementos de un programa de renta mínima (subsidio de desempleo, pensiones no contributivas, salarios de inserción social). Además, aunque de forma tardía y con ciertas insuficiencias, el sistema fiscal español se ha modernizado sustancialmente desde la introducción del impuesto sobre la renta de 1977 -y sus consiguientes reformas hasta la de 1998- y la del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en 1986.

Asimismo, la adecuación de políticas sectoriales y de corte más microeconómico a las normas que rigen en la Unión Europea ha favorecido una liberalización generalizada de la economía española que, aunque sigue presentando carencias notables reflejadas en el grado de inflación existente, ha eliminado el intervencionismo burocrático extra presupuestario característico de etapas anteriores.

3. Configuración y operaciones económicas de las Administraciones Públicas

Desde un punto de vista organizativo, el sector público español está integrado (como el de la mayoría de países desarrollados) por dos grupos diferentes de instituciones. El primero es de las Administraciones Públicas. El segundo grupo es el sector público empresarial, integrado

por las empresas públicas de ámbito estatal o territorial, ya sean de carácter financiero, industrial o comercial. Esta clasificación sigue las directrices emanadas del Sistema de Cuentas Europeo (SEC), que distingue a las entidades que configuran el sector público según su función principal y su fuente de ingresos más importante. A diferencia de las Administraciones Públicas, las empresas públicas se financian mayoritariamente mediante la venta de los bienes y servicios que producen, tienen como referencia el mercado, pero reciben transferencias del Estado y sus decisiones no derivan exclusivamente del principio de maximización de beneficios.

Las Administraciones Públicas se dividen en Administración Central y Administraciones Territoriales. La Administración Central está formada, a su vez, por el Estado, los Organismos Autónomos Administrativos, la Seguridad Social y otros entes; y, las Administraciones Territoriales comprenden las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La Administración Central está gestionada por el gobierno central y sus presupuestos son aprobados por el parlamento nacional, mientras que las Administraciones Territoriales están regidas y controladas por los gobiernos y parlamentos autonómicos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.

Uno de los principales cambios organizativos que se han producido en el sector público español a partir de la Constitución de 1978 es el intenso proceso de descentralización a favor de las Comunidades Autónomas (CC AA). Ello no se ha hecho a costa de las Corporaciones Locales, sino por reducción de las competencias de la Administración Central.

Por otro lado, desde la integración de España en la Comunidad Europea en 1986, hay que contar a su vez con las instituciones comunitarias como una parte de los poderes públicos que pueden intervenir en la economía española, tanto en el ámbito reglamentario como en el presupuestario. En cuanto a este último, cabe considerar las transferencias financieras que se dan en ambas direcciones entre España y la Comunidad Europea. Estas presentan sistemáticamente un saldo neto a favor de España.

4. El papel económico del sector público en las economías occidentales

La política presupuestaria es la actuación del gobierno a través de su programa de gastos e ingresos públicos, la financiación del déficit y la gestión de la deuda pública. Dicha política tiene un carácter instrumental respecto a los objetivos últimos de la política económica, dependiendo su contenido de la visión que se tenga sobre la idoneidad o las deficiencias del mercado para conseguir determinadas finalidades. Sus funciones se despliegan en tres ámbitos: a) la asignación de recursos, b) la redistribución de la renta* y c) la estabilización* y el crecimiento económico*.

Las economías de los países desarrollados constituyen unos sistemas mixtos* en los que coexisten un sector privado, cuyas decisiones se rigen por las reglas de mercado, y un sistema público, cuyas acciones se fundamentan en el principio de autoridad. La intervención del gobierno en la actividad económica puede tener lugar bien a través del establecimiento de normas o regulaciones, bien mediante la adopción de decisiones que implican una actuación financiera. La hacienda pública* es el soporte financiero de toda la intervención económica gubernamental.

La actuación normativa del gobierno (de carácter no presupuestario) engloba distintas regulaciones, que van desde las más amplias y estables que configuran el marco institucional del sistema económico a las más concretas y cambiantes. La actuación presupuestaria supone la movilización de recursos financieros que son captados en su mayor parte de forma coactiva, principalmente a través de impuestos y cotizaciones sociales y que se destinan a sufragar diferentes acciones de los poderes públicos desde la provisión de bienes y servicios a la realización de transferencias unilaterales al sector privado o a las empresas públicas.

Ambos tipos de intervención, la reguladora y la presupuestaria, no son incompatibles, aunque en algunas economías ha podido prevalecer una sobre la otra. En la España anterior a la democracia, por ejemplo, la actividad reguladora predominó notablemente sobre la actuación presupuestaria, condicionándose gravemente el comportamiento del sector privado. Así, en contraste con una hacienda pública raquítica, la España predemocrática se caracterizó por un

intervencionismo regulador intenso, cifrado en una protección permanente de la economía frente al exterior y en una estricta ordenación de los mercados de factores productivos (capital y trabajo). No es de extrañar, por tanto, que una de las reformas institucionales más importantes de la España democrática haya consistido en modernizar la hacienda pública y liberalizar las regulaciones básicas que afectaban al sector privado, con el fin de dotar de mayor flexibilidad al sistema económico.

En los países industriales avanzados, en general, el sector público ha experimentado un enorme desarrollo desde finales del siglo XIX, y asimismo lo ha hecho la hacienda pública. En la época de la denominada teoría clásica del presupuesto, éste era mínimo y de carácter equilibrado, respondiendo en buena medida a la visión del Estado que tenía la escuela liberal, más centrada en las funciones “regalistas” (orden interior, justicia y defensa) que en las funciones sociales (sanidad, educación, servicios sociales). Gradualmente, sin embargo, el presupuesto adquirió un papel más beligerante de acuerdo con las nuevas funciones que se le fueron asignando al sector público (sobre todo, a partir del surgimiento de la teoría keynesiana). Así, a lo largo de los años 30 y hasta primeros de los años 70, se desplegaría una política fiscal estabilizadora, basada en el funcionamiento de los estabilizadores automáticos de los ingresos y los gastos públicos, la construcción de superávit presupuestario en condiciones de pleno empleo, y el ajuste fino de la coyuntura con medidas coordinadas de política fiscal y monetaria; al mismo tiempo que se iría construyendo el Estado del Bienestar moderno.

A lo largo del último cuarto del siglo XX, el gasto público crece en los países occidentales por diferentes razones: para hacer frente a las caídas de la actividad generadas por las crisis energéticas; para facilitar las reconversiones industriales; para sostener el empleo y paliar los costes sociales del desempleo; para proporcionar a los empresarios las nuevas infraestructuras (comunicaciones, I+D) que requiere una economía moderna; para crear infraestructuras de servicios públicos y cohesión social; para atender a los crecientes costes financieros de la deuda pública, etc.

En consecuencia, los presupuestos públicos se han ido haciendo cada vez más cuantiosos y complejos. El gasto público supone hoy en el conjunto de los países industriales, cerca del 40% del PIB anual (en los países europeos, ese porcentaje sube hasta el 50%), influyendo

notablemente la actividad financiera de los poderes públicos en el desarrollo del sector privado. Todo lo cual explica en buena medida el interés creciente por el estudio de la eficiencia y de la calidad en la actuación del sector público. La Hacienda Pública española se incorporó con un notable retraso a este proceso. Pero ha pretendido ganar en pocos años el tiempo perdido en el pasado, lo que ha conducido a que dicho proceso haya sido más intenso durante el periodo de la transición política y la crisis económica.

El conjunto de entes conocidos con el nombre de sector público engloba en España a las administraciones públicas y a las empresas públicas; esto, tanto a nivel del gobierno central como de las comunidades autónomas (gobiernos regionales). Es importante hacer referencia a que el sector público ha ido aumentando, en los últimos años, su importancia tanto cuantitativa como cualitativa. Desde el punto de vista cuantitativo, hay que señalar que si nos remontamos a los años 60, tanto a nivel de gastos como de ingresos, el sector público español estaba lejos de tener la importancia que ya tenía en otros países avanzados. No obstante, a partir de mediados de la década de los 70 y, sobre todo, en los 80, su crecimiento no dejada lugar a dudas. En 1989, los ingresos totales de todas las administraciones públicas experimentaron un aumento de un 17,7% respecto de los ingresos de 1988 y los gastos de un 15,8%. El gasto consolidado del sector, excluidas las empresas públicas, representó el 40,7% del PIB, situándose el ingreso en el 37,2%. Hasta 1993, el crecimiento siguió su curso hasta alcanzar 48% del PIB. Una de las principales razones de la expansión ha sido la constitución y el desarrollo del Estado del Bienestar que cambió radicalmente la importancia cualitativa del sector público español. La descentralización regional ha sido otro de los responsables de ese aumento cualitativo.

La tónica general de estos años fue que los gastos superaron los ingresos, lo cual provocó cuantiosos déficit públicos. Déficit que se fueron reduciendo como consecuencia de las exigencias de la Unión Europea y las privatizaciones. Así, en el año 2000, los ingresos totales de las administraciones públicas representaron un 38,4% del PIB y los gastos un 38,7%, arrojando un déficit no financiero* del 0,3% del PIB. Una reducción significativa si se tiene en cuenta que, en 1996, dicha cifra era del 6%.

En la segunda mitad de los 90, el déficit público muestra en los países occidentales una tendencia a la reducción, de modo relativamente lento pero generalizado y persistente

(Cuadro 1). Esta reducción se basa, en general, en el menor crecimiento de los gastos corrientes*, de capital* y del servicio de la deuda*, en tanto que la presión fiscal* global se mantiene en los niveles de partida. Entre los factores más importantes de la desaceleración del déficit encontramos: la estabilización del volumen de empleados públicos y de sus remuneraciones; la reducción de los gastos por intereses de la deuda que sigue a la caída de los tipos de interés; las menores transferencias requeridas por un sector público empresarial cuyo tamaño se ha visto sensiblemente reducido tras las privatizaciones de los últimos años; y una mayor exigencia de eficacia y eficiencia a los diferentes programas de gasto, consecuencia en parte del mayor peso de las tesis liberales en política presupuestaria, y en el caso de Europa de los objetivos de convergencia y estabilidad.

Cuadro 1

Déficit (-) o superávit (+) público (% del PIB)

	España	Francia	UE-15	Estados Unidos	Japón
1995	-6,6	-5,5	-5,2	-3,1	-3,6
1996	-4,9	-4,1	-4,2	-2,2	-4,2
1997	-3,2	-3	-2,4	-1	3,3
1998	-2,6	-2,7	-1,5	0,3	-10,4
1999	-1,1	-1,8	-0,7	1	-8,9
2000	-0,6	-1,4	0,7	1,4	-7,4
2001	-0,1	-1,5	-1,1	-0,5	-6,1
2002	-0,1	-3,2	-2	-3,4	-7,1
2003*	-0,4	-3,6	-2,3	-4,6	-7,7
2004*	-0,2	-3,3	-2,2	-4,2	-7,8

*Avance.

Fuente: Comisión Europea (2000) para los años 1995 a 1999, La Caixa (2003) para los años 2000 a 2004.

5. El gasto social público en España

El Estado de Bienestar es el mecanismo redistributivo y estabilizador que surge en las economías occidentales tras la Segunda Guerra Mundial. En muchos de los países que decidieron asumirlo, empieza a cuestionarse a finales de los años 70. La lógica del desarrollo del Estado del Bienestar hace que el sector público asuma un papel más relevante, que en

etapas anteriores, en la atención social de los ciudadanos. Así, las prestaciones sociales (sobre todo las pensiones, la sanidad, la educación y la vivienda) quedarán incluidas en los gastos sociales del Estado del Bienestar. España no queda del todo ajena a este proceso pero el retraso con respecto a otros países desarrollados es significativo.

De forma general, hay que decir que el gasto público español pasa de representar un 26,1% del PIB, en 1975, a suponer un 40,6% del PIB, en 1996, y un 39,4% del PIB, en 1999. Se podría decir que el aumento de la cifra se debe fundamentalmente al proceso de creación del un verdadero Estado del Bienestar durante esos años, basado en el referente europeo. De esta forma, el incremento de los gastos sociales es clave. Es significativo que, en 1900, los gastos sociales representaran 11% del gasto total y, en 1996, fueran casi del 60% del gasto público global de las administraciones públicas. El mayor aumento de gasto público de carácter social se registra en España entre 1975 y 1985 (Cuadro 2), pasando de 16% del PIB a casi 25%, respectivamente. Desde 1985 hasta 1999, continúa la tónica de crecimiento tanto de las prestaciones como de los bienes redistributivos.

No obstante, si se utiliza el peso de los gastos totales de protección social sobre el PIB como un indicador aproximativo del grado de desarrollo del Estado del Bienestar se observa rápidamente las insuficiencias de los avances realizados por España. De acuerdo con los datos del Gráfico 1, España ocupa la penúltima posición entre los países miembros de la Unión Europea, por delante solamente de Irlanda. La diferencia entre España y la media europea es de 7,4% y de 12,2 y 10,1 con respecto a Suecia y Francia, los dos países con mayor gasto social.

Actualmente el coste de mantenimiento del Estado del Bienestar es una cuestión de debate en los países occidentales y España no queda al margen del mismo. La crisis del Estado del Bienestar se concretiza en España en el sistema de Seguridad Social cuya crisis está provocada, en gran medida, por el sistema de pensiones.

Cuadro 2

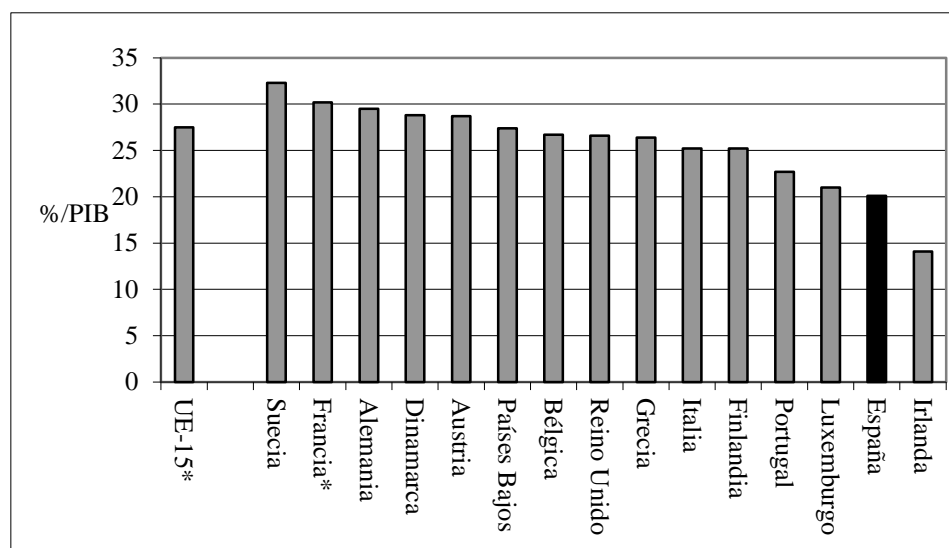
Gasto social de las administraciones públicas en España (% del PIB)

	Prestaciones sociales (pensiones, desempleo...)	Bienes sociales redistributivos (educación, sanidad, vivienda...)	Total gasto público de carácter social
1975	9,20	6,90	16,15
1980	12,70	8,95	21,60
1985	14,33	10,43	24,76
1990	14,41	10,63	25,04
1995	15,99	11,76	27,75
1999	15,63	12,83	28,46
2000	13,60	12,20	25,80

Fuente: Molero y Pujol *in* Martínez y García (2000), Ministerio de Hacienda (2002).

Gráfico 1

Gastos totales de protección social, 2000 (% del PIB)

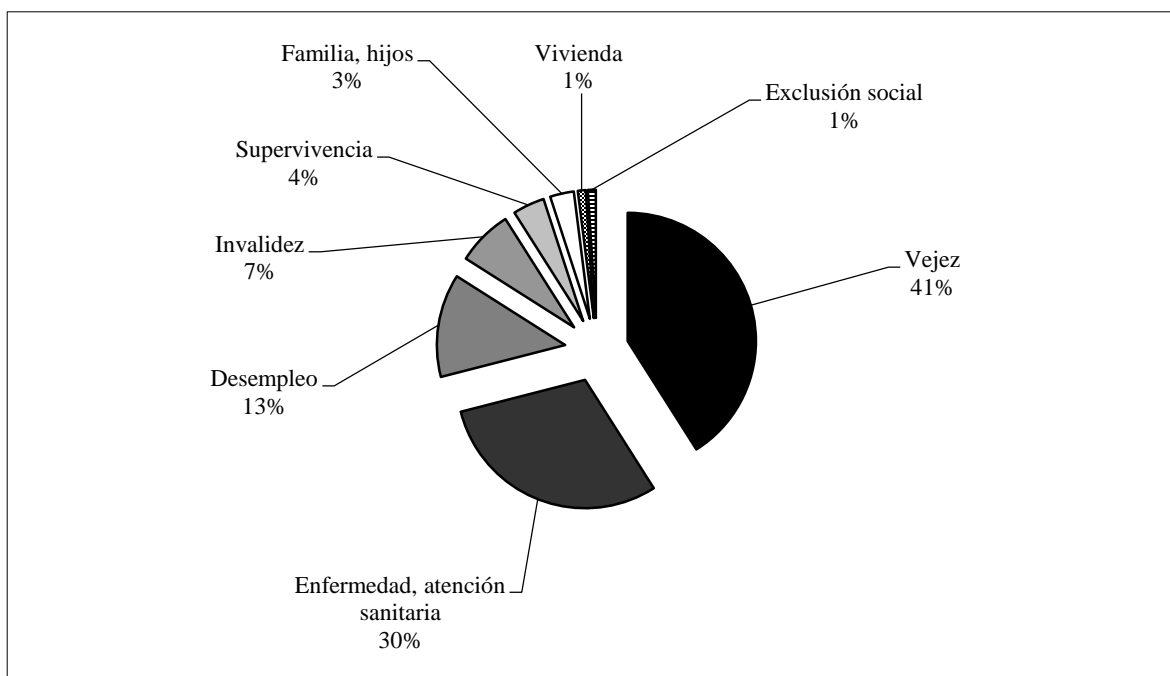


* Año 1999

Fuente: INE (2003).

Gráfico 2

Gastos en prestaciones de protección social en España, 2001



Fuente: INE (2003).

5.1. EDUCACIÓN

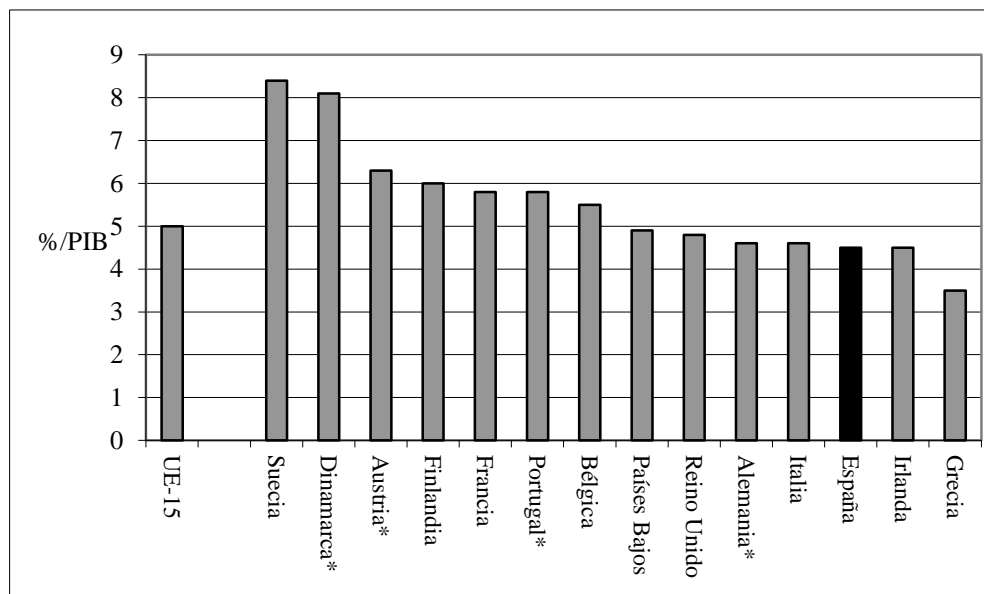
La educación es uno de los gastos más consensuales a los que tienen que hacer frente las administraciones públicas. La educación es un bien social que contribuye positivamente al crecimiento económico, produce estabilidad y cohesión social y reduce las desigualdades económicas. En España, la escolarización es obligatoria y gratuita hasta los 16 años y España dedica el 4,3% del PIB (Gráfico 3).

Hasta mediados de los años 90, la educación se proveía desde el estado central para las 10 comunidades autónomas que accedieron al estatuto autonómico por la vía del artículo 143; y a nivel regional para las restantes CC AA. En 1995, la educación representaba un 3,58% del total de gastos del nivel central de gobierno. Actualmente no llega a 1% debido a que a partir del año 2000, las 17 comunidades autónomas tienen competencias tanto en educación universitaria como no universitaria, pudiendo determinar a su vez de forma independiente cuál era el montante de la financiación regional para la educación.

La descentralización ha cambiado mucho el papel de la administración central del Estado en la provisión educativa. Actualmente, los objetivos básicos se centran en conseguir una formación de calidad y en garantizar la igualdad de oportunidades.

Gráfico 3

Gasto público en educación, 2000 (% del PIB)



Fuente : INE (2003).

5.2. VIVIENDA

El gasto en vivienda genera efectos externos positivos, lo cual justifica la existencia de políticas públicas de vivienda. En España, durante muchos años los instrumentos principales de la política de vivienda se han basado en las deducciones fiscales previstas en el Impuesto de la Renta de la Personas Físicas (IRPF) y en subvenciones directas. La mayor parte del gasto en vivienda tiende a facilitar el acceso a la propiedad, sin que la vivienda social y el fomento del alquiler sean tenidos en cuenta. Como resultado de la descentralización, las comunidades autónomas y las corporaciones locales pasaron a gestionar las ayudas públicas en vivienda.

5.3. PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El gasto destinado a las prestaciones por desempleo permanece centralizado. En los últimos años, se aprecia una disminución de la importancia de estas prestaciones. En 1995, representaban un 5,7% respecto del gasto total de la Administración Central y de la Seguridad Social; en 1999, el porcentaje era del 3,6%. Dicha disminución se justifica por la disminución de la tasa de paro, que se encontraba, en 1995, en un 21% y que era del 15%, en 1999. En el año 2001, según la Encuesta de Población Activa, el paro descendió hasta el 10,5% de la población activa, por lo que la necesidad de prestaciones por desempleo fue menor. Se trata de un gasto público con un claro carácter anticíclico.

5.4. SANIDAD

En España, como en el resto de países occidentales, la provisión de la sanidad y de las pensiones se encuentra en manos de la Seguridad Social. El Estado del Bienestar descansa, en gran medida, sobre dicha institución. Su financiación se lleva a cabo mediante cotizaciones sociales que recaen sobre las rentas del trabajo.

Una sociedad desarrollada no puede permitir que sus integrantes se vean en la pobreza por el coste de una enfermedad, o que la salud se resienta por falta de recursos económicos. Esto puede suceder con más facilidad en países con una garantía privada de la sanidad como es el caso de Estados Unidos, donde la garantía pública de la sanidad sólo llega a algunos grupos de población (ancianos e indigentes). En Europa, se garantiza el servicio sanitario a toda la población, fundamentalmente, a través de la provisión pública en la que se enmarca el servicio sanitario en España. Existen, sin embargo, dos modelos de provisión pública sanitaria en la Unión Europea.

El primero es el modelo de Seguridad Social financiada mediante cotizaciones sociales con producción privada de servicios sanitarios. La población protegida coincide con los cotizantes y sus familiares. Los médicos son profesionales libres y el usuario elige el agente privado. El papel de la administración pública se limita a pagar las facturas dentro de los límites estipulados para los honorarios. Si el usuario paga al profesional más de lo que está estipulado en el reembolso, la Seguridad Social no se hace cargo de la diferencia. Para acercar

el reembolso previsto por el seguro obligatorio a los honorarios demandados por los profesionales, los usuarios deben cotizar una seguridad social complementaria que está muy desarrollada en los países que tienen este sistema. Este es el modelo de Francia, Alemania o Bélgica.

El segundo modelo son los Servicios Nacionales de Salud en los cuales las prestaciones son universales (toda la población tiene derecho) y gratuitas. La financiación se obtiene con cargo a los ingresos generales del Estado. La producción es fundamentalmente pública con hospitales propios y personal sanitario funcionario. Este es el modelo seguido por Reino Unido, Italia, Suecia y España.

En España, la tasa de crecimiento más fuerte del gasto en sanidad se registró entre 1964 y 1975. En 1964, el gasto en transferencias sociales de asistencia sanitaria no llegaba al 1% del PIB y absorbía poco más del 4% del gasto de las administraciones públicas. En 1975, el gasto de sanidad era del 3% del PIB y significaba el 12,5% del total del gasto de las administraciones públicas. En 1992, el gasto sanitario superaba el 5% del PIB. En 2000, suponía el 5,4%, un porcentaje que se ha mantenido constante desde 1997. En 2001, representaba el 30% de los gastos sociales.

La explosión experimentada por el gasto sanitario se puede observar también si se calcula el porcentaje que las transferencias sociales públicas de asistencia sanitaria han ido representando respecto al consumo total de servicios sanitarios. Así, dicho porcentaje era del 26% en 1964, del 49% en 1974, del 68% en 1985, del 70% en 1995. Esta evolución se debe al hecho de que el sistema sanitario español se ha universalizado y al hecho de que la financiación de la sanidad queda fuera de las cotizaciones sociales (quedando las cotizaciones sociales exclusivamente aplicadas al pago de pensiones y prestaciones por desempleo).

Con excepción de los funcionarios y de los trabajadores de algunas empresas, que reciben servicios sanitarios a través de las Mutualidades específicas, la mayor parte de la población española recibe protección sanitaria del INSALUD (Instituto Nacional de la Salud) de la Seguridad Social. Hasta 2001, el INSALUD ha tenido la gestión directa sobre la sanidad de 10 Comunidades Autónomas con los servicios no descentralizados y gestión transferida para las 7 Comunidades Autónomas, que recibieron competencias exclusivas en materia de

sanidad en los primeros años 80 (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Galicia, País Vasco, Navarra, Canarias). A partir de 2002, todas las comunidades autónomas gestionan de forma independiente sus servicios sanitarios con lo que el presupuesto del INSALUD se ha reducido a la mitad, quedando en sus manos solamente ciertos fondos como el de incapacidad temporal.

5.5. PENSIONES

El gasto en pensiones es una de las partidas sociales con más importancia que permanece en las manos de la Administración Central y de la Seguridad Social. A principios de los años 60, las pensiones ya representaban un 10% del gasto público total, en 1970 alcanzaban el 14%. Entre 1995 y 1999, el gasto en pensiones suponía ya el 24% y, en 2002, llega al 40%.

Las pensiones se clasifican en contributivas (o de seguros sociales) y asistenciales o no contributivas. En 2002, las primeras representaban el 83% del total de pensiones y se distinguen las pensiones de viudedad, de orfandad, vejez, invalidez y a favor de familias. De todas ellas, las más importantes son las de vejez que representan casi el 70% del total de las pensiones contributivas. Un porcentaje que se ha incrementado desde 1995, año en el que representaban 54%. La implementación de las pensiones contributivas se lleva a cabo a través del denominado Régimen General de la Seguridad Social, aunque existen diversos regímenes especiales como el agrario, el de trabajadores autónomos...

A nivel internacional, existen dos modelos posibles para organizar la financiación de las mismas. Por un lado, encontramos el sistema de pensiones de capitalización, que consiste en invertir el total recaudado por la vía de las cotizaciones en un activo sin riesgo, igual que lo haría un fondo privado de pensiones. La ventaja de este sistema es que no genera dependencia generacional y el inconveniente es que hay que tener en cuenta la inflación para actualizar la pensión. Por otro lado, está el sistema de pensiones de reparto, que es el más utilizado. En este sistema, cada generación de trabajadores paga las pensiones de la generación anterior y confía en que la siguiente generación pagará las suyas. En este sistema, la inflación no influye pero encontramos también inconvenientes. Uno de los mayores es la dependencia generacional que empieza a ser grave en muchos países europeos de población envejecida.

En España, estuvo vigente el sistema de capitalización hasta 1939, fecha en la que se optó por pasar al sistema de reparto. El caso español está inmerso en los temores generales derivados del envejecimiento de la población, pero además la crisis de las pensiones está reforzada por algunos factores internos adicionales, en concreto, el menor desarrollo del Estado del Bienestar. Así, a principios de los años 80 se mejorara el bajo nivel de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con lo que se incrementó notablemente el gasto; además, hubo que hacer frente a la incorporación de nuevos pensionistas, a la aparición de las pensiones no contributivas que datan de los años 90 y, todo ello, en el contexto de la recesión económica.

La crisis evidente del sistema de pensiones de la Seguridad Social se abordó en un informe conocido con el nombre de *Pacto de Toledo* y que, desde 1995, tiene la vocación de reformar el sistema en el marco del consenso político. Las recomendaciones del informe se basaron en la racionalización del sistema de la Seguridad Social para seguir manteniendo el sistema de reparto. En la actualidad, la mejora económica y la buena situación financiera de las cuentas de la Seguridad Social, han garantizado la solvencia del sistema de pensiones a corto y medio plazo, aunque resulta incierta la situación a largo plazo. Hay que añadir que la población española tiene la posibilidad de complementar el sistema general de reparto con un sistema de capitalización.

6. Efectos sobre la economía española de las políticas de la Unión Europea

Cuando España ingresó en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, se comprometió con los objetivos de la política económica europea, plenamente coincidentes con las necesidades nacionales. En sus orígenes la CEE se caracterizó, en lo relativo a las políticas económicas, por la adopción de una política comercial exterior común. A tal fin, la coordinación voluntaria de la política monetaria, de tipo de cambio y presupuestaria resultaba conveniente para facilitar la tarea de aquélla, pero a menudo las vicisitudes nacionales convertían la coordinación en un mero ejercicio de yuxtaposición de las necesidades de cada país. Los sucesivos Tratados comunitarios (Acta Única Europea de 1986; Tratado de

Maastricht de 1992; Tratado de Amsterdam de 1997; Tratado de Niza de 2001) han ido poco a poco dando sentido al contenido de los objetivos fijados desde el Tratado de Roma de 1957: promover el progreso económico y social, alcanzar un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible. Estos objetivos comunitarios se persiguen en la actualidad mediante la creación progresiva de un espacio sin fronteras interiores; es decir, un verdadero mercado común, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una unión económica y monetaria.

La UE lleva a cabo una política económica que es tanto una política de ordenación como un conjunto de políticas de intervención en el proceso económico. Por su parte, la política de ordenación establece el marco institucional para que pueda funcionar tanto un mercado único europeo como una unión económica y monetaria, que se lleva a cabo mediante un conjunto de Reglamentos, Directivas y otras disposiciones comunitarias que pretenden conformar un marco regulador común de las actividades económicas nacionales.

Por otra parte, las políticas de intervención de la UE desempeñan funciones asignativas, funciones redistributivas y funciones estabilizadoras. La política asignativa no contempla la provisión de bienes y servicios (que es competencia de los gobiernos nacionales), sino la regulación de mercados comunitarios, la salvaguarda de las condiciones de competencia, el apoyo de una determinada oferta de infraestructuras y unas actuaciones sectoriales y horizontales a favor del desarrollo de la actividad productiva (I+D, pymes, agricultura, pesca, transporte...) y del medio ambiente.

La política redistributiva trata de conseguir una mayor equidad en la distribución de la renta europea, y se centra fundamentalmente en el ámbito infranacional. Se trata de conseguir un objetivo de cohesión económica y social (y evitar que actúen unos procesos de polarización que aumenten las divergencias regionales) utilizando unos fondos estructurales que apoyan el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Todo ello se hace en colaboración con los gobiernos nacionales y regionales que siguen teniendo responsabilidades al respecto. Igualmente, la UE lleva a cabo una política social que pretende incidir en las condiciones de vida y trabajo de los colectivos más desfavorecidos; así como una política de cooperación al desarrollo a favor de los países menos desarrollados en el ámbito internacional.

La política de estabilización se lleva cabo mediante una política monetaria única para los países miembros de la UEM y la coordinación de las políticas presupuestarias de carácter nacional. La unión monetaria resultaba el corolario lógico del logro de un mercado único europeo y, a las ventajas de tipo microeconómico que representa éste, aporta otras de carácter macroeconómico.

La situación española era, en 1986, difícil tanto en términos de estabilidad como de eficiencia en la asignación de recursos y de desigualdad en la distribución de la renta. La integración supuso para España un proceso de liberalización económica y de cambio imprescindible de reglas de la política económica que fue impuesto desde fuera y que hubiese sido difícil de alcanzar sólo con las fuerzas internas. El resultado fue que España aceptó progresivamente la prioridad para la política nacional de la convergencia nominal con el resto de Europa, buscó una mayor estabilidad en precios, tipos de interés, tipo de cambio, déficit público y deuda del sector público. Una estabilidad que culminaría con la participación española de la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria, en 1999.

Desde el punto de vista de la asignación de recursos, España ha participado desde su integración en la política europea de reasignación de recursos hacia el mercado (liberalización, desregulación, privatización...) y de búsqueda de una mayor eficiencia en la actuación del sector público, manteniendo una política de provisión de servicios sociales e infraestructuras públicas que ha recibido cuantiosos fondos comunitarios de apoyo. En 1986, España mostraba unas fuertes disparidades en la distribución de la renta, sectorial, familiar, regional, cuya corrección ha gozado de importantes recursos vía el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo regional; unos recursos que no hubiera podido generar internamente.

6.1. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Las políticas macroeconómicas tratan de regular la actividad económica global de un país a partir de la combinación de varios componentes principalmente la política presupuestaria, monetaria y cambiaria. Todas estas políticas han sufrido transformaciones importantes, en los últimos años, tanto en la UE como en España como resultado de la profundización de la

integración europea, la globalización y la mundialización económica y del giro experimentado en el mundo occidental respecto al papel del sector público.

En la UE, ha predominado el criterio de establecer reglas como guía de las políticas económicas. Este es el significado de los criterios de convergencia económica establecidos a raíz del Tratado de Maastricht. Por otro lado, no hay que olvidar la progresiva pérdida de autonomía de las políticas nacionales y la creciente coordinación de las políticas económicas en la UE que se ha articulado en los Programas de Convergencia, entre 1992 y 1997; y posteriormente con el Pacto de Estabilidad, en 1996, y los Programas Nacionales de Estabilidad a Medio Plazo aprobados desde 1998.

En este contexto, la UE ha estimulado una política presupuestaria de contención del déficit y de la deuda pública. En España, la reducción del déficit y la orientación hacia el equilibrio presupuestario constituye un compromiso con la UEM. Desde una perspectiva temporal amplia, la política presupuestaria española, siguiendo la tónica general de Europa, ha posibilitado una reducción del déficit y del peso relativo de la deuda pública, lo que a su vez ha abierto varias posibilidades: la práctica de reducciones de la presión fiscal directa, compensadas por el aumento de la imposición indirecta; un relanzamiento selectivo del gasto público en infraestructuras... (Cuadro 3)

La aproximación española a la política monetaria de la UE resultó complicada habida cuenta de la distancia que separaba a España de los objetivos e instrumentos de una política monetaria ortodoxa. España estaba subordinada a la financiación de un elevado déficit público hasta finales de los años 80. La entrada en la UE supuso la aplicación de una política monetaria contractiva, con una subida de los tipos de interés y una restricción del ahorro interno. A finales de la década, volvió a ser necesario una gran severidad con el fin de frenar la inflación y permitir la entrada de España en el Sistema Monetario Europeo en 1989 y, posteriormente en 1999, el Banco de España se integró en el Sistema Europeo de Bancos Centrales y en el Eurosistema dirigido por el Banco Central Europeo. Los efectos de la aplicación de esta política monetaria moderna y de alcance europeo son visibles en la intensa reducción de los tipos de interés experimentada en España a partir de 1993.

Cuadro 3

Equilibrios macroeconómicos en España y en la UE

	Tasa de paro ⁽¹⁾		IPC ⁽²⁾		PIB ⁽³⁾		Déficit por cuenta corriente ⁽⁴⁾		Déficit público ⁽⁵⁾	
	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15	España	UE-15
1971–1980	5,4	4	15,1	10,2	3,5	3	-0,8	-0,1		
1981	14,4	7,4	12,6	10,8	-0,2	0,1	-2,7	-1,2	-3,7	-4,7
1982	16,3	8,7	13,9	11	1,6	0,9	-2,6	-1,2	-5,3	-5
1983	17,5	9,1	11,8	9	2,2	1,9	-1,8	-0,3	-4,5	-4,8
1984	20,2	9,7	11,6	7,4	1,5	2,4	1,2	-0,1	-5,2	-4,7
1985	21,6	10	7,7	5,9	2,6	2,5	1,4	0,1	-6,1	-4,5
1986	21,2	9,9	11,1	6	3,2	2,8	1,6	0,8	-5,5	-4,1
1987	20,6	9,7	5,8	3,8	5,6	2,9	0,1	0,4	-3,7	-3,6
1988	19,5	9,1	5,7	4,1	5,2	4,3	-1,1	-0,2	-3,3	-3
1989	17,2	8,3	7,1	4,6	4,7	3,5	-2,2	-0,6	-3,5	-2,2
1990	16,2	7,7	7,3	5,2	3,7	2,9	-3,7	-0,7	-4,1	-3,5
1981–1990	18,5	9	9,4	6,7	3	2,4	-1,1	-0,3		
1991	16,4	8,2	7,1	5,4	2,3	1,7	-3,6	-1,4	-4,3	-4,1
1992	18,4	9,2	6,9	4,5	0,7	1,2	-3,6	-1,2	-4	-5
1993	22,7	10,7	4,3	3,7	-1,2	0,4	-1	0,1	-6,7	-6
1994	24,1	11,1	4	2,9	2,3	2,8	-1,3	0,2	-6,1	-5,4
1995	22,9	10,7	4,8	3,1	2,7	2,4	0	0,6	-6,6	-5,2
1996	22,2	10,8	3,5	2,4	2,4	1,7	0,2	1	-4,9	-4,2
1997	20,8	10,6	2,2	1,7	3,9	2,5	0,5	1,4	-3,2	-2,4
1998	18,8	9,9	2,3	1,8	4,3	2,7	-0,6	0,8	-2,6	-1,5
1999	15,9	9,2	2,9	1,3	4	2,5	-2,3	0,2	-1,1	-0,7
2000	14,2	8,4	3,3	1,2	4,1	3,4	-3,6	-0,3	-0,3	1,2

(1) % sobre la población activa civil; (2) Variación anual (%), en moneda nacional; (3) Tasa de variación (%) del PIB a precios de mercado de 1995; (4) en % del PIB a precios de mercado; (5) en % PIB a precios de mercado.

Fuente: Comisión Europea (2000).

En lo relativo a la política exterior, la entrada de España en la UE se producía después de un largo periodo de intensas relaciones comerciales, a raíz sobre todo del Acuerdo Preferencia de 1970. El principal efecto de la entrada es la intensificación del comercio español con la UE. Las exportaciones españolas a la UE pasan de 54% en 1985, a casi 71%, en 2000; y, las importaciones de la UE de un 39% a un 63%, respectivamente.

En lo que se refiere a la política de tipos de cambio, la peseta fue reforzando poco a poco su relación las principales divisas europeas a partir de 1986. En 1989, aprovechando el buen periodo económico 1985-90, la peseta entró en el SME, un camino que le llevó a ingresar en

la Unión Económica y Monetaria y a adoptar el tipo irrevocable peseta/euro y, en definitiva, a la sustitución de la moneda nacional por el euro en 2002.

La principal consecuencia de una mayor disciplina cambiaria ha sido el aumento de las entradas de capital extranjero en España, sin el cual no se entendería el enorme esfuerzo en modernización empresarial, renovación de capital fijo, avance en los niveles tecnológicos de las empresas y saneamiento financiero de las mismas. Otra consecuencia es la imposibilidad de proceder en el futuro a devaluaciones competitivas, de modo que la compensación de eventuales pérdidas de competitividad, como por ejemplo las derivadas de una mayor tasa de inflación española respecto a la media comunitaria, se habrán de compensar mediante otros mecanismos como mayores compromisos en la política de rentas y puesta en marcha de ciertas reformas estructurales.

La adaptación de las empresas españolas a la eliminación de los aranceles con la UE y a la supresión del resto de las tradicionales técnicas proteccionistas del país fue dramática e inevitable. El tejido empresarial español tuvo que aceptar la competencia a escala internacional desprovisto de sus ventajas históricas: bajo coste de la mano de obra, proteccionismo comercial y recurso a la devaluación para restablecer la competitividad. Por todo ello, la administración española ha tenido que desarrollar programas de internacionalización de la empresa española, de promoción exterior sistemática de los productos nacionales y de consideración permanente de los mercados exteriores en las estrategias empresariales.

6.2. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Las políticas sectoriales son aquéllas que pretenden influir sobre determinados sectores y subsectores de las actividades productivas: agricultura, industria, servicios. La Política Agraria Común (PAC) es, sin duda, la política propia de la Comunidad Europea desde su creación. La PAC y sus reglamentos son de obligado cumplimiento en todos los países comunitarios. Sin embargo, las otras políticas sectoriales constituyen una proposición de objetivos generales que cada país desarrolla con los límites que imponen la existencia de un mercado único, la política de competencia y la política regional.

6.2.1. La PAC

La PAC fue, junto con la política comercial exterior, una de las dos piezas clave en el lanzamiento de la CEE. Actualmente, ha perdido fuerza relativa pero continúa siendo la política que absorbe más recursos financieros y que genera más normas reguladoras. La PAC se inicia en 1958 bajo el síndrome de la insuficiencia de la producción agraria europea para abastecer la demanda y desde entonces desarrolla un complejo sistema de intervención de precios agrarios a favor de los productores, de protección frente a las producciones exteriores, y de subvenciones a las exportaciones agrarias europeas. El resultado de esta batería de medidas fue que, a finales de los años 60, los problemas de insuficiencia de oferta se habían resuelto, a cambio de generar crecientes excedentes agrarios y una compleja burocracia nacional y comunitaria.

España firma su Tratado de Adhesión a la CEE el año en que la PAC da un giro en su trayectoria con el conocido *Libro Verde*. En este contexto, se alude de forma contundente a los problemas de los excedentes agrarios y al pesado coste presupuestario de la PAC, en detrimento de otras necesidades europeas. En este sentido, España entra en la PAC cuando éste empieza una refundación muy restrictiva. A esto cabe añadir el tratamiento asimétrico del Tratado de Adhesión, que impone unos larguísimos periodos de transición de hasta 10 años para la aplicación plena a España del conjunto de la PAC en aquellos productos en que España es muy competitiva (como son, por ejemplo, las frutas y hortalizas) y con periodos muy cortos para las producciones continentales en las que España resulta menos competitiva.

El balance agrario de la adhesión presentaba en 1996, aspectos positivos y, al mismo tiempo, muchos interrogantes. Las características más ventajosas fueron el aumento de la producción final y la renta agrarias, el aumento de la productividad global de los factores, la modernización de las estructuras organizativas y la plena integración de España en los mercados agrarios internacionales. Los aspectos más negativos fueron el agravio comparativo que suponía, para España, el mejor trato que obtenían de la PAC algunos países terceros a causa de los largos periodos de transición agraria que había tenido que aceptar. Asimismo, la constatación del hecho de que la PAC podía llegar a suponer 100% de la renta final agraria en ciertas regiones del centro y norte de Europa, cuando en las regiones del sur apenas llegaba a 20%.

A partir de 1992, la CE aceleró la modernización de la PAC y fue recortando los niveles de precios protegidos para los productores, controlando las cantidades producidas y susceptibles de recibir ayudas, de esta manera fue acercando el nivel de precios agrarios de la CE al de los mercados mundiales. Paralelamente, se abrió el espacio presupuestario a la política de desarrollo rural, que plantea para el medio rural actividades de creciente importancia como el turismo rural, la artesanía, las ayudas directas a productores y otras medidas desligadas de la producción agraria. Esta nueva vertiente que la PAC tomó en la década de los 90 benefició a España que pudo recibir las nuevas ayudas al presentar muchas de las características susceptibles de recibirlas como alta montaña, envejecimiento de la población activa agraria, etc. En 1999, la Agenda 2000 reforzó las nuevas prioridades estratégicas de la PAC (el desarrollo rural que representaba 10% del presupuesto de la PAC en 1990, asciende a 15% a principios de siglo y alcanzará un 25% en 2010).

6.2.2. La política industrial

La política industrial de la UE se ha caracterizado por varios rasgos fundamentales a lo largo del tiempo, entre los que se encuentran la subsidiariedad del sector público respecto del privado, la búsqueda del aumento de la competencia, el fomento del entorno industrial y la práctica de ajustes permanentes. Sobre estos ejes, la política europea de mercado único se basa en la libre circulación de los productos industriales, la armonización de las normas nacionales y el reconocimiento mutuo de las mismas, la prohibición de las ayudas estatales no justificadas y la apertura de los mercados públicos.

Para España, la introducción de los objetivos e instrumentos de la política industrial europea resultó conflictiva. La industria española ha recibido históricamente un trato proteccionista. Por otro lado, el sector industrial público tenía un peso muy elevado, y se encontraba penalizado por las pérdidas de algunas empresas en los años 70 y primeros 80. Ambas características iban a contracorriente del mercado industrial único. La llamada reconversión industrial española fue traumática en los sectores de la siderurgia, naval, minería del carbón o textil y la aplicación de los criterios de la política industrial europea fueron demorándose. Sin embargo, posteriormente existen cambios importantes en la naturaleza y contenido de la política industrial en España. Por una parte se encuentra el progresivo aumento de la competencia en la industria, la intensificación de la entrada de capital extranjero industrial,

la privatización de algunas empresas públicas. Y, por otra, se advierte un giro en España hacia la mejora del diseño y la calidad de sus productos y la formación de los recursos humanos; con lo que empieza a practicarse por primera vez en España una política horizontal de I+D industrial similar a la del resto de Europa. Actualmente, como en el resto de la UE, las prioridades de la política industrial se relacionan con un mayor énfasis en el I+D industrial, la mejora de la formación de los recursos humanos y el impulso a la internacionalización de la empresas españolas.

6.2.3. La política de servicios

La importancia creciente del sector servicios ha obligado a la UE a definir, cada vez con mayor detalle, una política general y sectorial de servicios. Por otro lado, el menor peso de los servicios en la UE comparada con Estados Unidos justifica un adecuado tratamiento por las posibilidades de desarrollo que aún ofrece esta rama productiva en Europa. Hay que recordar que, en 2000, la UE de los 15 contaba más de 374 millones de habitantes, casi 100 millones más que Estados Unidos, mientras que la población activa en el sector de servicios de los EE UU era de 101 millones, superando así a los 85 de la UE. Los servicios a las empresas representan la mitad en Europa que en Estados Unidos. Se suele afirmar que el menor peso del sector terciario en la UE explica buena parte de la menor productividad aparente del factor trabajo* respecto a Estados Unidos.

La política europea de servicios varía según se consideren los llamados servicios de regalía (justicia, seguridad, diplomacia...), o los servicios económicos. Los primeros son competencia de los Estados, con algún componente supranacional (Política Europea de Seguridad Común, por ejemplo). En los servicios no económicos (educación, sanidad, higiene, protección social...) la competencia es estatal aunque algunas acciones comunitarias tratan de afrontar problemas comunes, como la lucha contra el cáncer, el SIDA, la movilidad educativa (Sócrates, Leonardo).

Por su parte, los servicios económicos se encuentran sometidos a la ley de la oferta y la demanda (transportes, medios audiovisuales, distribución de energía, servicios postales, telecomunicaciones...) y, en este caso, la liberalización es la clave de la política europea. Hay que señalar, sin embargo, que a pesar del mercado único, la libre competencia en este sector

dista mucho de haberse conseguido. En España, la política comunitaria de servicios sigue los mismos pasos que en el resto de Estados Miembros, e incluso la liberalización de algunos sectores de servicios ha sido más intensa, como por ejemplo los financieros (caso de Argentinia), de telecomunicaciones (Telefónica), energético (Endesa, Repsol), o audiovisual.

6.3. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Las políticas estructurales son las políticas comunitarias de tipo horizontal, es decir las que se orientan al aumento de la productividad de los factores a medio y largo plazo y entre las cuales está la política de investigación y desarrollo (I+D), la política de competencia y la política regional y de cohesión.

6.3.1. La política de I+D

Respecto a las políticas comunitarias en materia de I+D, las diferencias entre países, tanto en el conjunto de la UE como fuera, son notables. Así, el gasto de I+D en porcentaje del PIB suponía en 2000, un 3% en Japón, un 2,6% en Estados Unidos, un 2,4% en Alemania y un 2,1% en Francia. La media comunitaria era de 1,9%. Muy lejos de la media de la UE se encuentran España, Portugal y Grecia, con 0,9%, 0,8% y 0,5%, respectivamente.

La necesidad de una política común de I+D está reconocida por la UE, pues es esencial para el crecimiento económico a largo plazo y para el aumento de la competitividad. Por otra parte, una política común en esta materia es necesaria para la obtención de economías externas en el gasto que se deriva de su aplicación ya que la masa crítica de inversión necesaria para rentabilizar adecuadamente el gasto y el riesgo es muy elevado.

Los principales instrumentos de la política de I+D practicados en los países de la UE incluyen la participación directa del sector público, el apoyo a las infraestructuras de innovación como los Parques Tecnológicos, la protección de los resultados a través de patentes, el fomento de la cooperación, y el apoyo directo a la innovación por medio de ayudas directas a las empresas y estímulos fiscales.

La política española de I+D se ha planteado poco a poco los mismos objetivos e instrumentos que la política comunitaria desde 1986, año en el que España dio el primer paso. Desde entonces, tres planes nacionales de I+D se han sucedido con el objetivo de adaptarse a las

prioridades de la UE. Actualmente, la inversión empresarial en I+D puede llegar a suponer una bonificación de 50% de la cuota del impuesto de sociedades. Como consecuencia de este recorrido, el sistema de I+D español ha conseguido modernizarse. Así, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), las Universidades, las Oficinas de Transferencia de los Resultados de la Investigación (OTRI), la Fundación Universidad-Empresa, está implicados en la innovación y en la participación en proyectos europeos. Sin embargo, hay que recordar que pese a estos esfuerzos, el entorno financiero de I+D sigue siendo limitado y que España continúa en la cola de Europa en materia de gasto total de I+D y, en particular, en gasto empresarial privado.

6.3.2. La política de defensa de la competencia

La política de defensa de la competencia se encuentra regulada en sus aspectos básicos a nivel comunitario. Se han regulado las prácticas restrictivas de la competencia y los abusos de la posición de dominio, se ha regulado acerca de las ayudas estatales desde el punto de vista de la competencia. Asimismo, la UE exige el respeto a la competencia por parte de las empresas públicas y establece una política europea en lo que se refiere a las concentraciones económicas de alcance comunitario.

En España, la política de defensa de la competencia consta de 3 grandes componentes: la prohibición de las prácticas restrictivas de la competencia, la prohibición de las concentraciones económicas contrarias al interés general y el análisis de los criterios para la concesión de ayudas públicas en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia.

Por el lado comunitario, una operación de concentración existe cuando el conjunto de empresas que desean concentrarse supera un umbral de cifra de negocios de 250 millones de euros. Los umbrales pueden ser más reducidos si se trata de concentraciones que afecten al menos a tres Estados Miembros. Por otra parte, los Estados son plenamente competentes cuando protegen sus intereses en materia de seguridad pública, pluralidad de medios de comunicación y aplicación de normas prudenciales como son los casos de intereses legítimos comunicados por el Estado a la Comisión y aceptados por ésta. Por su parte, la ley española entiende por concentraciones económicas las operaciones que supone la adquisición o

incremento de una cuota de mercado igual o superior al 25% del mercado nacional o de un mercado geográfico definido dentro del nacional. En los casos comunitarios y nacional, es obligatoria la notificación de los proyectos a la Comisión y al servicio de Defensa de la Competencia respectivo.

6.3.3. Las políticas comunitarias de cohesión y regional

En lo que se refiere a la política comunitaria de cohesión, se pueden distinguir varios componentes: una dimensión económica directamente relacionada con la convergencia nominal y real de las principales variables macroeconómicas de los Estados Miembros; una dimensión social, que se refiere a la convergencia estatal en temas relacionados con la creación de empleo, la reducción del desempleo, y la lucha contra la discriminación de la mujer y la exclusión social; y, una dimensión regional, que se refiere a la convergencia regional en términos de renta per cápita*, por medio de la dotación, a las regiones más atrasadas, de infraestructuras físicas y sociales para el desarrollo.

Para llevar a cabo sus objetivos, la UE ha concentrado sus recursos estructurales en la provisión de infraestructuras, la inversión en recursos humanos y el fomento del entorno productivo de las empresas, sobre todo en la industria y la agricultura. Así, para el periodo presente (2000-2006), destacan como sectores prioritarios en transporte, la construcción de trenes de alta velocidad, la mejora de la red ferroviaria convencional, y la construcción de metros en algunas grandes ciudades; en medio ambiente, la generalización de las evaluaciones y el cumplimiento de directivas medioambientales específicas en cuanto a la protección de la vida y el hábitat; el impulso del I+D en el sector privado; la vinculación del gasto estructural con la estrategia europea de empleo, en lo que se refiere a los recursos humanos.

El impacto de la política regional sobre España ha sido y sigue siendo importante. Así, las transferencias hacia España por parte de los fondos europeos estructurales y del fondo de cohesión alcanzaron, en 2001, un total de 10.200 millones de euros que representan un 1,7% del PIB. Hay que observar que España ha sido el país más beneficiado del Fondo de Cohesión desde su creación, habiendo obtenido, entre 1993 y 1999, un 55% de los 16.000 millones de

euros a que ascendieron en el periodo los recursos del fondo (frente a un 18% de Grecia y Portugal, respectivamente, y un 9% de Irlanda).

Bibliografía

Matilde Alonso Pérez y Elíes Furio Blasco (2004): *L’Espagne contemporaine. Une approche socio-économique*, Ellipses, París.